

# 西方国家金融监管的新趋势及对我国的启示

吴源从

(厦门大学南洋研究院 福建 厦门 361005)

**摘 要:**西方国家在国际金融界中具有举足轻重的地位,他们是国际金融业“游戏”规则的制定者,他们在金融监管方面的新趋势将对各国的金融监管产生重大影响。本文从理论和实践的角度全方位探讨了西方国家金融监管的新趋势及对我国的启示。

**关键词:**金融监管;新趋势;启示

**中图分类号:**F830.2

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-9031(2006)09-0032-04

## 一、引言

20 世纪 90 年代以来,国际金融危机爆发频繁。根据危机爆发的先后顺序主要有 1994 年底美国奥兰治县破产案和墨西哥金融危机,1995 年初英国巴林银行倒闭和法国里昂信贷银行巨额亏损,1996 年底阿尔巴尼亚金融危机,1997 年初英国国民西敏士银行巨额亏损和年中亚洲金融危机,1998 年俄罗斯金融危机和美国长期资本管理基金濒临倒闭,1999 年初巴西金融危机,2001 年阿根廷经济金融危机。这些危机往往都有涉及金额大,波及范围广,造成的损失严重的特点,它们的影响不仅是国内的也是国际的。大量金融危机使金融监管再度成为热门话题。

按照金融监管所涵盖范围的大小,有狭义和广义之分。狭义的金融监管简单地讲就是金融主管当局对金融机构的监督管理。随着金融创新、金融信息化、金融自由化、金融全球化的发展,金融监管的主体和对象日益扩大,狭义的金融监管显得有些不合时宜。因此,本文对金融监管拟采用一种广义上的定义:金融监管是指是指为了经济金融体系的稳定、有效运行和经济主体的共同利益,金融管理局及其他监督部门依据相关的金融法律、法规准则或职责要求,以一定的法规程序,对金融机构和其他金融活动的参与者,实行监督、检查、稽核和协

调。<sup>[1]</sup>这一定义包括监管的目标、主体、依据、对象和方式等内容,实际上是对金融监管实践的抽象总结。

西方国家在国际金融体系中占据主导地位,仅 8 个主要发达国家在世界 1000 家大银行中所占的比例就高达 55.5%。他们在金融监管方面的实践和经验总结往往代表着金融监管的方向。<sup>[2]</sup>由于时代背景和经济金融条件不同,在过去的十几年中,西方国家的金融监管不管在理论上还是实践上都呈现出一些新的趋势,很值得我们研究学习。

## 二、西方国家金融监管的新趋势

### (一)西方国家金融监管理论的新趋势

金融监管理论的争论实际上是围绕着要不要监管,如果要监管的话在多大程度上以及采用什么样的方式进行监管展开的。它的发展变化以经济学基本原理的发展变化为依托。对金融监管理论影响最大的两大经济理论体系是 18 世纪 70 年代亚当·斯密“看不见的手”的原理和 20 世纪 30 年代的凯恩斯主义,它们分别成为金融监管是放任自由还是加强政府干预的理论来源。20 世纪 30 年代以前,斯密的经济自由主义盛行并占据统治地位,金融监管主要采取放任自由的态度。20 世纪 30 年代到 70 年代,则是凯恩斯主义独领风骚的时代,政府普遍对金融活动进行干预。70 年代到 90 年代,自由主义经济理论得到“复兴”,金融自由化理论也因此大行其道。进入 90 年代后,随着大量金融危机的爆发,人们开始审慎地看待金融自由化,并努力从市场调节和政府干预中

收稿日期:2006-07-02

作者简介:吴源从(1979-),男,厦门大学南洋研究院世界经济  
硕士研究生。

寻找平衡。

以上分析是对金融监管理论发展的总体评述,不过,任何一个时代都有自己的时代特征,金融监管也不例外。20 世纪 90 年代以来,随着信息经济学的兴起,金融监管理论呈现出以信息经济学为分析范式的趋势。信息经济学认为在一般市场中普遍存在信息不对称、信息不完全的现象。所谓信息不对称是指市场中交易的一方比另一方拥有更多的信息,信息不完全是指信息供给不充分、故意隐瞒真实信息甚至提供虚假信息。由于信息对于金融交易来说是非常重要的,不管是信息不对称还是信息不完全都会导致金融市场交易的不公正的效率损失。以“贷款人——银行——存款人”这一关系链为例,贷款人与银行之间的信息是不对称的,贷款人具有信息优势,银行很难确切地知道贷款人的真实状况和贷款的具体用途及使用情况;而从银行与存款人之间看,存款人所掌握的信息更不充分,存款人在银行如何使用存款方面知之甚少,也比银行更不清楚其存款的去向和被贷款人使用的状况。这就有可能出现贷款人把风险或损失转嫁给银行,银行也有可能把有的风险或损失不适当地转嫁给存款人,同样,在证券公司、保险公司与债权人之间,也会出现类似情况。信息经济学向人们说明,不仅仅是贷款人,银行也有可能产生道德风险,这就改变了以往金融监管理论只对贷款人进行监管而忽略了对银行监管的做法,使监管更为全面。作为对信息不对称和信息不完全理论的回应,2004 年 6 月,巴塞尔委员会公布的新资本协议(《统一资本计量和资本标准的国际协议:修订框架》)把信息披露(市场监管)作为该协议的第三大支柱载入其中。

## (二) 西方国家金融监管实践的新趋势

金融监管是一个实践性很强的问题,涉及的内容十分庞杂,并且各国在具体的金融监管实践上更是差异明显。因此,考察西方国家金融监管的新趋势必然遇到统一性不足而多样化的困难。为此,下文将以监管的目标、主体、依据、对象和方式等内容作为分析框架,对 20 世纪 90 年代以来西方国家金融监管的新趋势做一些分析。

### 1. 监管目标的新趋势

由于各国的历史、经济、文化背景和发展水平不一样,一国在不同的发展时期经济和金融体系发展状况不一样,因此,金融监管的具体目标会有所不同。20 世纪 70 年代末到 90 年代,金融监管的目标更注重效率,主张放

松对金融的监管。20 世纪 90 年代以来,关于金融监管的目标,有些学者认为是“安全和效率并重”,事实上安全和效率一般存在替代性效应,这样的表述在实践中往往难以把握监管的重点。<sup>[3]</sup>因此,笔者认为,这一时期金融监管的目标是以安全优先并兼顾效率。这是因为 20 世纪 90 年代频繁爆发的金融危机已经清楚地揭示出:就经济与金融的长期发展来说,金融体系的安全与稳定和效益与效率相比是更具根本性的问题。这一观点的另一佐证是巴塞尔新资本协议对风险监管进行连篇累牍的论述,但对商业银行如何从监管中获取收益的论述却显得很不充分。

### 2. 监管主体的新趋势

战后,由于中央银行越来越多承担制定和实施货币政策、执行宏观调控职能的加强,以及二十世纪六七十年代新兴金融市场的不断涌现,金融监管主体出现了分散化、多元化的趋势。其主要表现是:中央银行专门对银行和非银行金融机构进行监督,证券市场、期货市场等则由政府专门机构,如证券市场委员会、期货市场委员会等行使管理职能,对保险业的监管也由专门的政府机构进行。近年来,一些国家将银行监管部门从中央银行分离出来。例如,在欧元区国家中,由于许多国家的中央银行不复存在,有一半国家将银行监管部门从中央银行分离出来。另外,根据 1999 年各国中央银行公开出版物显示,只有 35% 的工业化国家将银行监管职能放在中央银行内,而绝大多数工业化国家则把银行监管职能放在中央银行之外。<sup>[4]</sup>

二十世纪七八十年代,随着金融自由化浪潮的推进,金融业务逐渐走向综合化,分散的监管很难满足金融业发展的需要,金融监管主体具有从分散走向集中的趋势,但已经不再是集中于中央银行。挪威于 1986 年、加拿大于 1987 年、丹麦于 1988 年、瑞典于 1991 年、英国于 1997 年、澳大利亚于 1998 年成立了统一监管机构,并将其移出中央银行。日本、韩国、新加坡相继效仿,爱尔兰、以色列、拉脱维亚、墨西哥、南非、奥地利、德国、爱尔兰和比利时都有类似改革倾向。值得一提的是,并不是所有西方国家都从分散化监管向集中监管转化。美国 1999 年《金融现代服务法案》掀起了金融综合化的浪潮,但是,分散化的金融监管并没有被放弃。

### 3. 监管依据的新趋势

为了对金融机构进行监管,每个国家都在不同时期

根据不同的经济金融环境制定出一系列金融监管的法规作为金融监管的依据。毫无疑问,这些金融监管法带有显著的国别特征。但就西方国家整体而言,其监管依据却有很大的共性。巴塞尔委员会于1988年7月颁布的“巴塞尔协议”和1997年9月的《有效银行监管核心原则》虽然没有法律约束力,但是它们对稳定金融体系具有很大的作用,已经成为全球通用的银行监管文献。

20世纪90年代后,随着银行经营复杂程度的不断增加和风险管理水平的日益提高,1988年的资本协议已经越来越滞后于风险监管的需要。2004年6月,在经过长达6年的制定期后,巴塞尔委员会公布了《统一资本计量和资本标准的国际协议:修订框架》(简称新巴塞尔协议或巴塞尔新资本协议或巴塞尔协议Ⅱ)。新资本协议反映了现代金融和市场经济的基本规律,也反映了全球化和国际金融活动的游戏规则。例如,审慎合理的风险承担、科学准确的风险衡量、充分有效的内部控制、科学合理的资本配置和风险敏感的资本监管框架。虽然目前很多国家还不具备实施巴塞尔新资本协议的条件,但是随着2006年底巴塞尔新资本协议在十国集团<sup>①</sup>的实施,将有越来越多的西方国家效仿。

#### 4. 监管对象的新趋势

20世纪早期金融监管的对象主要是商业银行,第二次世界大战后,随着发达国家经济的发展,涌现出了大量非金融机构,层出不穷的金融创新使金融衍生品市场迅速膨胀,金融自由化和金融全球化使跨国银行和其他跨国金融机构与日俱增,这些现象的出现都使金融监管对象日益变得多样化和复杂化。

以非银行金融机构为例,目前,非银行金融机构在发达国家的金融体系中已居于非常重要的地位,表现在机构类型日趋多样化,发展迅猛,并且其资产和负债规模所占的比重已经接近甚至超过了银行金融机构,其业务领域日益拓宽,在金融创新、资产重组中的作用也日益重要。在美国,非银行金融机构除了证券机构、保险机构和信托机构外,还有各类投资基金公司、投资顾问公司、消费信用机构、储蓄贷款协会、住房银行等,从1960年到1995年35年的时间里,非银行金融机构总资产比重由42.3%上升到62.2%,而银行金融机构的总资产比重由58.7%下降到37.8%。在日本,由于银行、证券、信托以及保险业务、长短期批发零售业务、政策性业务等都是相互分离的,使得非银行金融机构更加多样。因此,从非银行

金融机构的经济影响和货币供给两方面考虑,金融监管当局都不得不重视和加强对非银行金融机构的监管。

#### 5. 监管方式的新趋势

20世纪上半叶,金融学基本上处于定性分析阶段。20世纪后半叶,金融界发生了两次华尔街革命<sup>②</sup>,工程思维被引入金融学,标志着金融学进入了定量分析阶段。一些人开始利用数学工具研究金融,进行数学建模、理论分析、数值计算等定量分析,以求找到金融活动的内在规律并用以指导实践。但是模型化监管虽然代表一种先进的管理方式,然而这一方式无法避免信息不对称所造成的道德风险问题。具体地说,这种监管方法可能会使银行建立两套模型:一套用于内部风险评价的模型,该模型不遵照监管当局的参数标准,而是采用该领域内的最新技术,用于银行内部的风险管理;另一套模型仅仅用于决定监管资本,这套模型完全遵照监管者的要求而设定。也就是说,采用这种监管方法没有办法使监管者完全能够证实被监管者上报监管当局的风险价值是否与银行内部风险管理所确定的风险相一致。

为了克服这种缺陷,许多经济学家在VAR模型的基础上进行创新,提出了对银行资本监管的预先承诺方法(Pre-commitment Approach,即PCA)。该方案的内容是:监管当局设定一个测试期间(例如一个季度),银行在测试期初向当监管当局承诺其资本量水平(即下一个期间内将保持的最大损失值),为该期间内可能发生的损失做准备。在这一损失最大限额内,监管者不会介入,各机构自行管理和控制风险,如果在此期间任何一个时点违反了这一承诺,即损失超过了预定限额,监管者就会介入其具体活动,对其进行处罚。

预先承诺法能够将银行出于内部风险管理目的而计算出的风险价值同监管当局出于监管目的而要求银行确定的资本要求有效地联系起来。在预先承诺法中,每个银行预先承诺的资本数量是根据其特有的市场状况、经营环境以及各自在不同市场上业务水平作出的,因此解决了“一刀切”的问题。基于这两点考虑,1995年10月31日美国清算机构的成员银行在给联邦储备委员会的信中建议联储及其他监管机构考虑实施PCA方案。虽然这一方法尚未被纳入巴塞尔委员会的正式文件,但从中可以看出未来金融监管的基本精神——内外监管相结合,但更注重金融机构自身积极作用的调动和发挥。

#### 三、对我国的启示



西方国家往往具有完善的金融体系和发达的金融市场,他们对金融监管理论的探索和实践代表着金融监管的最高水平,其反映出的趋势对国际金融界具有深远的影响,也给我国金融监管予重要的启示。

从监管理论上讲,西方国家的经验告诉我们要时刻关注经济学和金融学发展的新理论,并在实践中善于吸收和应用这些理论。信息经济学作为现阶段金融监管的一个基本的分析工具,我国金融界应高度重视,在实践中加强对相关信息的披露,避免信息不对称或信息不完全所造成的市场的不公正。

从监管实践上讲,西方国家金融监管各要素的变迁更值得我们关注,因为这对我国金融监管具有借鉴作用。对我国金融监管的启示是多方面的。

一是对我国监管目标的启示。安全优先、兼顾效率作为西方国家监管目标的基本原则,对我国尤其适用。目前,我国经济金融体系还不完善,各种经济金融制度还不健全,在未来较长一段时间来说,我国的金融监管目标仍然应该以维护金融体系的安全和稳定为首要目标。

二是对我国监管主体的启示。目前,我国金融监管采用分业监管的模式,即银行、证券、保险分别设置银监会、证监会、保监会加以监督管理。从全球看,虽然发达国家具有统一监管的趋势,但多数国家(82%)仍然实行银行、证券和保险的分业监管体制,有72%的国家的中央银行仍然负责银行、证券、保险的监管。<sup>[5]</sup>因此,我国不应该随波逐流,而应根据本国的具体情况选择合适的金融监管体制。

三是对我国监管依据的启示。在过去的十几年中,旧巴塞尔协议对提高我国商业银行的监管水平起到重要作用。《2005—2006 中国商业银行竞争力报告》的数据显示,截至2005年第三季度,14家全国性银行中,资本充足率达到银监会规定的8%的银行共计10家,占71.4%。<sup>[6]</sup>但是,由于实施新巴塞尔协议需要比较苛刻的条件,如可用于模型分析的大型数据库的建设,熟悉新巴塞尔协议的人才的培养以及高额的实施成本等,我国目前及十国集团实施新巴塞尔协议的头几年里,仍将重点实施好旧巴塞尔协议,并逐渐将“监管当局的监管”和“市场约束”纳入商业银行的监管体系,以期向新巴塞尔协议靠拢。

四是对我国监管对象的启示。由于非金融机构、金融衍生品市场和跨国银行及非银行跨国机构在现代金

融领域中扮演的角色日趋重要,忽视对这些监管对象的监管或者监管不当,也会像商业银行一样诱发金融风险,导致金融体系的不稳定。例如,中国第二大外币债券发行公司——广东国际信托投资公司(GITIC)因为负债累累和支付危机于1998年宣布破产倒闭,引起海内外震惊。这提醒我国今后要针对金融监管对象的变化及时出台相应的法律措施对其实施有效的监管,避免类似事件的发生。

五是对监管方式的启示。相对西方发达国家比较先进的监管方式而言,我的金融监管方式还处于初级阶段,主要使用行政命令式的监管、合规性监管和标准化监管。行政命令式的监管不利于发挥市场的活力,也容易滋生腐败,合规性监管是一种事后监管,经常会遇到想要“亡羊补牢”却发现为时已晚,标准化方法最大的优点在于它侧重于对风险的事前防范,通过评估金融机构的经营风险,及时和有针对性的提出监管措施,但该方法实际上是一种静态的风险监管,对当今瞬息万变的金融市场缺乏有效的风险预警能力。基于以上原因,我国金融监方式要积极吸收新巴塞尔协议的基本理念,逐渐向数字化模型化监管转变,为以后更高级的承诺式监管做好准备。当然,实现这种转变不能匆忙上阵,应根据我国的实际情况走循序渐进的道路,防止不切实际的跟进并因此造成重大损失。■

注释:

①十国集团包括比利时、加拿大、法国、德国、意大利、日本、荷兰、瑞典、英国和美国。

②上个世纪50年代初期,马科维茨提出证券投资组合理论,第一次明确地用数学工具给出了在一定风险水平下按不同比例投资多种证券收益可能最大的投资方法,引发了第一次“华尔街革命”,马科维茨因此获得了1990年诺贝尔经济学奖。1973年,布莱克和斯科尔斯用数学方法给出了期权定价公式,推动了期权交易的发展,期权交易很快成为世界金融市场的主要内容,成为第二次“华尔街革命”。

参考文献:

[1][3] 韩汉君、王振富、丁忠明编著.金融监管[M].上海:上海财经大学出版社,2003.

[2][5] 白钦先.发达国家金融监管比较研究[M].北京:中国金融出版社,2003.

[4] 李若谷.国际经济一体化与金融监管[M].北京:中国金融出版社,2002.

[6] 孙忠,夏峰.商业银行信贷风险可能集中爆发[N].中国证券报,2006-03-17.